

第2章 産業政策の策定と実施における国家発展改革委員会の地位と役割

著者	趙 英
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	617
雑誌名	変容する中国・国家発展改革委員会：機能と影響に関する実証分析
ページ	39-67
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011171

第2章

産業政策の策定と実施における 国家発展改革委員会の地位と役割

趙 英

(監訳：佐々木智弘)

はじめに

国家発展改革委員会（以下、国家発改委）はその誕生⁽¹⁾の瞬間から中国の経済と社会の発展に対し総体的な設計や規画（中国語の「規劃」をそのまま日本語「規画」で表す—監訳者注）、推進、マクロ・コントロールを行う責任を負ってきた。1949年10月の中華人民共和国成立から60年あまりのあいだに国家計画委員会は徐々に現在の国家発改委へと姿を変えた。その業務形式や戦略目標、組織構成のいずれにも大きな変化があった。しかし中国の経済と社会の発展におけるその重要な役割に何ら変化はなく、政府による経済のマクロ・コントロールにおける中核的な地位も、産業政策の制定策定および実施における決定的な影響も変わることがなかった。

本章では1990年代末から2013年までの産業政策の策定と実施過程における国家発改委の地位と役割の変化、すなわち国务院（中央政府に相当）の経済のマクロ・コントロール、産業政策の策定、実施過程における権限の変化、他の経済管理官庁とのあいだの権限の分配の変化について明らかにする。

1990年代末から2013年までに、中国では3度の重大な政府機構改革があった。このことは、中国の経済管理体制の改革がとどまることなく進行してい

ること、中国政府の経済全体に対する管理の理念と管理方式が大きく変化したことを示している。また、国家発改委の存在形態および産業政策の策定と実施における役割が徐々に変わり、現在の中国政府の産業政策策定と実施の基本的な型ができ上がっていった。

第1節 計画経済体制の変革と政府機構の役割

1. 「計画」から「規画」への変更

産業政策の策定、実施過程における国家発改委の権限と地位の変化を理解するには、まず中国の計画経済体制の変革と計画経済体制における政府機構の役割について分析しなければならない。そうすることで「計画」から「規画」への転換のなかで発生した権限の変化をよりよく理解することができる。

1949年10月の中華人民共和国成立から1990年代中期まで、計画経済は常に中国の経済発展のなかで主導的な地位を占めてきた。

計画経済のおもな特徴は、あらゆる新規建設プロジェクトを国が一元的に着手し、審査承認し、実行に移す点にある。政府の財政や金融、物資、人材資源、外貨はすべて国家の計画指令に基づいて分配される。ゆえに国家計画委員会が主導的地位を占めてきたのであり、それが制定した「五カ年計画」は行政的な強制力を有する。計画経済体制の下では投資の分配やプロジェクト投資の管理が経済管理の核心であった。他の経済管理官庁は国家計画委員会が制定した「五カ年計画」に定められた枠組みのなかで、それぞれの分野に関する活動を行った。各経済管理官庁は自らの利益を代表して、自らの見方や意見をもつことができ、また当該産業のために計画の範囲内でより多くの資源を得るために競争することができた。しかし国家計画委員会の計画の範囲を逸脱することは難しかった。計画経済体制下の行政命令式指導を産業政策のひとつの特殊な形とするならば、国家計画委員会は産業政策策定と実

施体系のなかで絶対的な主導的地位を占めることができたのである。

計画経済体制下での经济管理官庁の権限はおもにプロジェクト建議権、承認権、資源使用权である。前二者においては国家計画委員会が権限上の絶対的な優位を有しており、後二者は各工業専門管理官庁が比較的大きな権限をもっていたが、それでも国家計画委員会の監督と規制を受け入れなければならなかった。

改革・開放の段階が進み、国内の資金源が日増しに多元化したこと、財政体制改革によって国家財政全体における中央財政と地方財政の比率が変わったこと、企業の自己資金が徐々に増加したこと、大量の外資が中国に入ってきたこと、企業の自主性が高まったことにより、国家計画委員会がおもに資源を計画的に分配するという従来の管理方式にかなりの衝撃を与えた。そして中央当局も市場の基本的な役割を認めることとなった。

2005年10月に開かれた中国共産党第16期中央委員会第5回全体会議において「国民経済と社会發展の第11次五カ年（「十一五」）規画策定に関する中共中央の建議」が審議された。中央によるマクロ経済中長期計画が正式に「計画」から「規画」へと名称変更された。

中国は、1953年スタートの「第1次五カ年（「一五」）計画」から五カ年計画という枠組みと体制を編制、実施し、すでに50年以上の歴史を有する。改革が進むと、中国の経済体制環境に大きな変化が現れた。これまでの五カ年計画と異なり、「十一五」規画策定の大きな背景には、社会主義市場経済体制が一応確立されたことがある。

統計によれば、2005年までに中国の商品資源の95%以上が市場を経て配分されるようになり、国が価格を制定する商品は5%に満たない。社会の主要商品のうち、需要と供給のバランスがとれているものおよび供給が需要を上回っているものがすでに99%を超えている。労働力市場、資本市場、不動産市場、技術情報市場等を含む市場体系は改善の一途をたどっている。WTO加盟以来、中国経済の世界市場との融合が進んでいる。商務部公平貿易局（「局」は日本の中央官庁の「局」に相当—監訳者注）が委託した最新の研究では、

中国経済の市場化水準は73.8%に達し、とうに市場経済の臨界値（市場化指数60%）を超えており、発展途上の市場経済国家であることは間違いない。

計画から規画への変更は、中国が計画経済から市場経済に転換するプロセスの中のひとつの歴史的座標である。規画の特徴は、具体的かつミクロの指標を示す産業発展計画からマクロな計画へと変更したことにある。

資源配分については、おもに政府が直接決定するのか、それとも市場で調節されるのが計画と規画の根本的な違いである。規画の最大の特徴は、政府による企業の経営や方針決定への直接関与がなくなったこと、ミクロ経済における経済主体の具体的活動に対する拘束力がなくなったこと、地方政府の判断で資源配分ができるようになり、指令型の計画がなくなったことである。規画で提示される目標は、市場の科学的予測をベースとして成り立っている。

ほとんどの業種（中国語で「行業」—監訳者注）にとって、規画は市場メカニズムを基礎としており、企業が自主的に投資の方向性を決定している。投資の効果と利益が資源引き入れの流れを決定づける要素となる。資源配分に対し国家規画の指導的役割が発揮されると同時に、市場の基礎的な役割も十分に発揮される。業種規画はおもに産業発展の見通しや戦略の重点、戦略的措置に対する総括的な分析と論述から成り、各業種ごとの発展プロジェクトに対しては具体的な規定はしない。規画の中からはすでに競争型業種の各種具体的指標が消えている。

「十一五」規画策定過程で、国家発改委責任者が次のように明確に語っている。国民経済と社会発展の全方面にわたる重大な戦略的問題をしっかりと見極め、戦略の方針、戦略的任務、戦略的配置、戦略的措置と重大政策を際立たせるものとし、多すぎたり細かすぎる量的指標を設定するのは好ましくない。規画ではマクロ性、戦略性、指導性を際立たせるものとし、規画における指標は少数かつ絞ったものとし、全体的に見れば予見性があり指導的なものとする。

事実、「第9次五カ年（「九五」）計画」、「第10次五カ年（「十五」）計画」時

期にはすでに関係官庁が刷新の道を探し始めており、手順と方法の編制や透明度の向上等の面で多くの進展がみられていた。「十一五」規画では社会の発展、公共サービス、生態環境面の指標を強化し、財政や税金等公共資源配分の重要な拠り所となった。

計画と比べ、規画には「柔軟性」が加わった。規画では「制約性」指標（政府の責任で実現しなければならない指標—監訳者注）と「予期性」指標（市場メカニズムにより実現をめざす指標—監訳者注）が設定される。また経済の発展状況により、すべての産業が個別の「五カ年規画」を制定しなければならないわけではない。たとえば自動車産業は個別の「十一五」規画と「第12次五カ年（「十二五」）」規画を策定していない。

2. 投資体制改革にみる「規画」への変更の影響

計画から規画へ移行したことを受け、国家発改委は従来の計画を通じて産業政策に影響を及ぼす方式、方法を改革した。ここでは、2004年7月26日に国务院が公布した「投資体制改革に関する決定」（「決定」）をもとに、投資体制改革を事例にその変更の影響をみてみたい。

（1）4つの改革措置

「決定」では以下のとおり4つの改革措置が示された。

ひとつは企業投資プロジェクトの審査承認制（中国語の「審批制」—監訳者注）を減らし、確認許可制（同「核准制」—監訳者注）と併用する。今後、政府投資による資金を利用しない企業の建設プロジェクトについては一律審査承認制を実行しない。政府はその中の重大プロジェクトと規制にかかわるプロジェクトについてのみ確認許可を行い、その他のプロジェクトには届出制（同「実行備案制」—監訳者注）を実施する。

ふたつめは政府の投資機能の境界を合理的に定める。政府投資はおもに国家の安全や、市場では有効に資源を配分することができない経済、社会分野、

公益性の強化や公共インフラ建設、生態環境の保護と改善、未開発地域の経済、社会の発展促進、科学技術の進歩とハイテク産業化の推進に用いられる。直接投資、資本金の注入、投資補助、転貸と融資助成等の方式で各種の政府投資による資金を合理的に使用する。

三つめは経済手段（財政政策や金融政策など）、法律および行政手段を総合的に運用し、社会全体の投資に対し間接的コントロールを行う。

四つめは政府投資に対する管理監督をより完全なものとし、政府投資の責任を追究できる制度を定め、政府投資抑制、均衡メカニズムを健全なものとし、政府投資プロジェクト評価制度と社会による監督メカニズムを構築する。社会投資に対する監督管理を強化、改良し、健全に共同作用できる企業投資監督管理体系を構築する。企業の投資活動に対する監督を法に基づき強化し、企業投資の信用制度を制定する。投資仲介サービス機構に対する監督管理を強め、コンサルティングや評価、入札募集代理等の仲介機構に対しては資質管理を行う。

（2）確認許可制と審査承認制

確認許可制と審査承認制の違いはおもに3つの面に現れている。第1に適用範囲が異なる。審査承認制は政府投資プロジェクトおよび政府資金を利用した企業投資プロジェクトにのみ適用される。確認許可制の場合は、企業が政府資金を利用せず投資、建設する重大プロジェクトや規制にかかわるプロジェクトに適用される。

第2に、チェック（中国語で「審核」—監訳者注）内容が異なる。過去の審査承認制では、政府は社会管理者としての立場および所有者の立場から企業の投資プロジェクトを審査し、許可していた。確認許可制では、政府は社会と経済を公共管理するという立場で企業の投資プロジェクトを審議する。チェックの内容はおもに「経済の安全維持、資源の合理的開発と利用、生態環境の保護、重大な配置の最適化、公共の利益の保障、独占の発生防止」等の方面であり、投資者に代わってプロジェクトの市場での見通しや経済効果と

利益，資金源と製品技術プラン等に対して確認許可を行うことはない。

第3に，チェックの手順が異なる。審査承認制では通常「プロジェクト提言書」，「実行可能性調査報告」（「フィージビリティスタディレポート」〔FSレポート〕），「着工報告」の承認という3つの段階を経る。一方，確認許可制においては「プロジェクト申請報告」のひとつだけである。

(3) 3つに分類されたプロジェクト

「決定」では，プロジェクトが大きく3つに分類された。

①審査承認制を適用するプロジェクト

国務院が承認する発展建設計画の企業投資プロジェクトは，国家発改委が確認，許可した後に，原則として国務院がFSレポートを審査，承認する。

特定プロジェクト（専項）のうち国務院が決めた規定があるもの，もしくは国務院が承認する規定があるものは，それらに従って実施する。

「外商投資産業指導目録」の分類に照らし，投資総額（増資額を含む，以下同じ）が1億ドルおよびそれ以上の奨励類，許可類プロジェクトと投資総額5000万ドルおよびそれ以上の制限類プロジェクトは国家発改委がプロジェクト申請報告を確認，許可する。そのうち投資総額が5億ドル以上の奨励類，許可類プロジェクトと投資総額1億ドル以上の制限類プロジェクトは国家発改委がプロジェクト申請報告をチェックした後，国務院に報告し，確認，許可される。投資が1億ドル以下の奨励類，許可類プロジェクトと投資総額5000万ドル以下の制限類プロジェクトは地方発展改革委員会が確認，許可し，そのうち制限類プロジェクトは省級発展改革委員会が確認，許可する。本分類中のプロジェクトの確認許可権限を下位部門に移譲してはならない。地方政府は，関連の法規に前記プロジェクトの確認，許可について別段の規定がある場合はその規定に従う。

②確認許可制を適用するプロジェクト

「政府が確認許可する投資プロジェクト目録」（2004年版）が定める13のプロジェクト（農林水利，エネルギー，交通運輸，情報産業，原材料，機械製造，

軽工業とタバコ、新ハイテクノロジー、都市建設、社会事業、金融、外商投資、大陸中国外からの投資等）は、国務院投資主管官庁と地方政府投資主管官庁が確認の上許可する。このうち省級政府は現地の状況とプロジェクトの性質に基づいて具体的に各級地方政府投資主管官庁の確認許可権限を区分することができる。

③届出制を適用するプロジェクト

審査承認制と確認許可制による管理を適用するものを除きすべて届出制とする。届出制の具体的実施方法は省級政府自身が制定する。

(4) 国家發展改革委員会の対応

審査承認制から審査承認制と確認許可制の併用に移行したことにより、国家發改委が中国の新しい経済管理体制のなかで巧妙に投資に対する関与方式を転換し、投資に対する強大な影響力を保つと同時に市場経済体制に適応し、ある程度弾力性をもって経済發展に関与し、産業政策の策定と実施に強くかわることのできるルートと政策的ツールを手に入れた。実際の実施過程においては、行政権限として確認許可制を柔軟に運用できるため、国家發改委は産業發展に比較的大きな影響を与える手段を手に入れた。たとえば、理論上は届け出ればよいものに属するプロジェクトで確認許可の必要がなかったとしても、届出、報告の後で国家發改委は「態度保留」とすることで自らの否定的見解を表すことができる。

中国の改革・開放のプロセスのなかで、計画経済体制が徐々に解体されるに伴い、産業政策の内容と手段は日増しにその種類を増やし、中国の経済發展における役割も存在感を増している。これと同時に1990年代末から現在までに、政府の財政は競争型業種から徐々に撤退を進めており、計画経済体制下における従来の投資コントロールを中心とした産業政策体系の転換を招いた。またこれを受けて国家發改委が有する産業政策の策定や実施に関する権限を他の部門が要求するようになった。

中国社会科学院財経戦略研究院の報告⁽²⁾によれば、2013年度報告と2007年

度報告を比べると、公共財政建設十大要素指標のうち競争型業種からの財政の撤退を反映する非営利化指標が唯一ポイント累計を下げている。また6割を超える競争型業種の企業では、投入される資金全体に占める国家予算内資金の割合が持続的に下がっており、その割合はかなり低くなっている。しかし、各地方政府の予算内資金の投資先業種は広がっている。

『中国固定資産投資統計年鑑』の2011年版⁽³⁾によれば、全競争型業種614のうち国家の予算内資金が投入されている業種は2010年で382（割合62.05%）、2009年で386（62.87%）、2008年が307（50%）2004年が252（41.04%）となっている⁽⁴⁾。

国家予算内資金の投入方向の変化をみると、中央の投資を通じて直接経済発展をコントロールする能力が変化している一方で、中央がいまだに直接投資を通じて経済発展に強く影響を及ぼす力を有していることを示している。国家発改委が投資の方向性や規模に影響を及ぼすことで産業政策に対する中心的影響力を維持するための条件を創出しているのである。

国家予算内資金の投入方向の変化に伴い、各官庁の影響力は財政資金を配分する権限よりもプロジェクトを審査、承認する権限が重要となったのである。この点において、国家発改委は自らの権限の運用方法が変わったとしても、引き続き産業政策の策定と実施における主導権を維持する道を見つけたのである。

第2節 国家発展改革委員会への改組と産業政策の策定と実施における権限

国家発改委は歴史的にその前身から豊富な経験を積み、中華人民共和国成立以降、最も長い歴史と最も大きな権限を有する経済管理官庁として、外部の変化に対して適応する豊かな経験をもつ。とくに指摘すべき点は、他の経済管理官庁と異なり、学習に優れた官庁であり、長期的な戦略的視点をもつ

ていることである。国家発改委は自らのブレーン機関——マクロ経済研究院を擁しているだけでなく、その内部にはさらに学術委員会を設置し、当該機構に政策理論研究を専門的に行わせ、毎年研究課題の評価と表彰を行っている。これは他の経済管理官庁にはほとんどみることのできない形式である。それが度重なる改革のなかで生き残り、新しい発展方向や存在の合理性を提示し、さらには自らの権限拡大を可能とした重要な要因である。

1. 国家経済貿易委員会の設立と廃止

1998年の政府機構改革において、国家発改委は産業政策の策定と実施にかかわる権限の多くを失った。そしてその権限は1993年に設立した国家経済貿易委員会（国家経貿委）に委譲された。しかし、国家発改委は国家経済計画の制定や産業発展計画、区域発展計画の制定、投資規模のコントロールとプロジェクトの審査、承認を通じて⁽⁵⁾、さらに「外商投資産業指導目録」と「産業構造調整指導目録」の制定過程で主導的役割を果たし産業政策に対し非常に強い影響力を保ってきた。価格や土地、環境評価、市場秩序の維持、区域発展計画等の手段を利用するマクロ・コントロールを学習し、その役割を拡大した。その結果、今なお産業政策の策定と実施プロセスにおける中心的な地位と権限を保持している。

指摘すべきは、国が制定する西部開発戦略や東北地区などの古い工業基地の振興戦略等の区域戦略の策定と実施は発改委がおもに担当している点である。それ故に産業移転や産業基地建設等の方面でも国家発改委は権限を拡大することができたのである。

しかし、国家発改委には産業政策策定におけるライバルとして国家経貿委が存在した。1990年代後半の国家経貿委の台頭は次の点に現れた。産業投資では、国家経貿委が「技術改造投資」をコントロールする権限を通じて国家財政投資に対しある程度の影響力を獲得した。輸出入貿易に対する影響力（主要な権限は依然として当時の対外経済貿易合作部にあった）を通じて産業政

策に対しても一定の影響を及ぼした。産業技術政策を通じて比較的大きな影響力を獲得した。国有企業の改編や改造を通じ、重要企業や業種に対する影響力も獲得した。立ち後れた生産能力を淘汰することで、産業の発展に対する発言力を増した。国が正式に与えた機能からみると、産業政策策定の主要任務は国家経貿委が果たしていた。

しかし、国家経貿委の権限は個別の経済分野に過度に集中していた。2003年の政府機構改革ではそれらが削減されてしまい、その一方で国家発改委がそのマクロ・コントロールの権限すべてを受け継ぎ、空前の巨大な権限をもった経済管理官庁が生まれたのである。その機能には次のものが含まれる。業種規画、産業政策、経済運営の調節、技術改造投資の管理、さまざまな所有制の企業に対するマクロ指導、中小企業の発展促進、重要な工業品や原材料の輸出入計画等である。国家発改委は再び国务院で唯一のマクロ経済を管理し協調させる組織となり、同時に旧国家経貿委が有していた短期的経済運営協調機能を吸収することによってミクロ経済面に深く関与できる組織となった。

この改革以降、国家発改委は産業政策の策定と実施において主導的な地位を獲得し、ライバルとなる官庁はなくなった。それは国务院が正式に公布した「自動車工業産業政策」（改訂版）、「鉄鋼業産業政策」がいずれも国家発改委の主導で策定されたことで証明された。

さらに旧国家経貿委のマクロ経済に対する短期的な調整機能を吸収したことから、国家発改委の産業政策に対する影響力はさらに強まった。とくに産業技術政策や産業貿易政策、産業規画策定等の面で明らかに強化された。

2. 工業情報化部の設立

2008年の政府機構改革では工業情報化部が設立された。国务院は国家発改委の機能の一部を工業情報化部に振り分けた。具体的には次のとおりである。

(1)工業發展戦略の研究、提出。(2)工業業種規画と産業政策の立案、実施。(3)

工業業種技術法規と業種標準の立案，指導。(4)国務院が定める権限に従い，国家規画内と年度計画規模内の工業，電気通信業と情報化固定資産投資プロジェクトの審査，承認，確認，許可。(5)ハイテク産業のうちバイオ医薬品，新材料等にかかわる規画，政策，標準の立案，実施。(6)装備製造業の指導と協調。(7)国家重大技術装置規画の編制と関連政策の調整。(8)工業の日常的運営の監視。(9)工業，電気通信業の省エネ，資源の综合利用，クリーン生産促進業務。(10)中小企業に対する指導，支援などである。

工業情報化部の設立は，表面的には産業政策の策定において国家発改委に再び新たなライバルが登場したかにみえた。しかし実際には工業情報化部の機能は国家発改委の産業政策策定における中心的権限と衝突するところではなかった。旧国家経貿委から国家発改委に移された権限のうち核心となる部分はすべて国家発改委が保持し，それ以外のいくつかが工業情報化部に移されたにすぎなかった。

自動車工業を例にとると，発展規画の策定や産業発展の方向の確定，大型プロジェクトの審査承認，消費政策の策定等の機能はそのまま国家発改委に残され，その他の産業技術の方向性の確定や標準の管理，運営の調整，目録管理（後に公告管理に変更）が工業情報化部に移された。

国家発改委と工業情報化部について，産業政策策定と実施にかかわる機構の設置と職責を比較すると，次のようになる。

まず産業政策策定と実施の機能およびその権限について，国家発改委は工業情報化部より広範である。国家発改委は工業の各業種の産業政策策定と実施にかかわる権限だけでなくサービス業や基礎産業に対しても産業政策策定と実施の主導権を握っている。

具体的には産業規画（中長期規画と短期規画を含む）の策定，重大特定プロジェクトの実施，工業とサービス業発展の重大問題の調整と解決，国家産業技術研究・開発資金と一元化された国家財政型建設資金の手配，ハイテク産業の重大建設プロジェクトの審議とその配置の協調，重大産業化模範工程，電子政務，情報の安全，科学技術インフラ，工学研究センター，工学実験室，

重要産業技術開発等の重大プロジェクトの審議と実施，科学技術重大特定プロジェクトの協調と実施への参加，重大技術装置の利用と普及に関する重大問題の調整と解決，重要技術装置国産化の総合政策の提言の提出，重要かつ大型の設備の輸入コントロール等の機能を通じてマクロ政策に対する発言権と関与権を獲得しただけでなく，具体的かつミクロ的な重大プロジェクト決定権，関与権を獲得した。

これに対して工業情報化部は工業の各業種および電気通信業の産業政策策定と実施の部分的権限しかもっていない。

つぎに，短期経済のコントロールや関与においても国家発改委の政策設計の権限と実施の権限は工業情報化部よりも大きい。国家発改委経済運行調節局と工業情報化部運行監測協調局の機能と権限を比べると，実際に短期的な経済調整のおもな権限は国家発改委にあることがわかる。旧国家経貿委の有していた機能が国家発改委に残っているといえる。

さらに，国家発改委は産業政策策定においてさまざまな業種管理部門を設置しているが，工業情報化部の関係専門部門と比べると⁽⁶⁾，各業種の主要規画，重大プロジェクト等に関与し政策を策定できるだけであり，具体的な詳細事項（たとえば技術標準の確定等）にまで手を入れることは難しい。工業情報化部は産業政策の策定，実施において詳細事項を確定する点である程度の優位性をもち，実施時においてはその優位がさらに明瞭になる。

以上の比較から，産業政策を策定する際には国家発改委と工業情報化部はある種の分業体制となっているということもできる。国家発改委は産業政策策定の大まかな方向性と戦略的問題の責任を負い，工業情報化部は政策を詳細化し，実施する責任を負う。

3. エネルギー監督管理部門の再編

エネルギーの監督管理体制をより完全なものとするため，2008年7月，国家エネルギー（中国語で「能源」－監訳者注）局が創設され，国家発改委の管

轄になった。具体的な職責は、エネルギー発展戦略、計画、政策の立案、体制改革に関する提言の提出、石油、天然ガス、石炭、電力等エネルギーの管理、国の石油備蓄の管理、新エネルギーの発展とエネルギー業種の省エネ政策措置の提出、エネルギーの国際協力の展開である。

2013年には国家エネルギー局、国家電力監督管理委員会（電監会）は、職責が統合され、電監会が廃止され、新たな国家エネルギー局として再編された。そのおもな職責は、エネルギー発展戦略、計画、政策の立案と実施、エネルギー体制改革についての提言の研究と提出、エネルギーの監督管理である。再編後の国家エネルギー局はそのまま国家発改委の管轄下とされた。これにより国家発改委は事実上エネルギー計画、エネルギー大型プロジェクト管理の権限を獲得すると同時に国のエネルギー産業政策の策定と推進に対する主導権を獲得したことになる。

第3節 産業政策の策定と実施における国家発展改革委員会の主導権の相対的低下

3度にわたる政府機構改革を経ても国家発改委は産業政策の策定と実施における主導権を保持し続けただけでなく、他の経済管理官庁と比べれば強化されたといってもよい。しかし1990年代末から産業政策の策定と実施における国家発改委の主導権は全体的にみると相対的に低下しているのである。

1. 国家発展改革委員会以外の政府部門の参加

計画経済体制の終わりに伴い、経済発展に対する投資計画や計画の役割が大幅に低下した。同時に投資計画や計画を産業政策の支柱としてきた既存の産業政策体系に変化が生じ、一方で他の産業政策の地位と役割が高まっていたため、国家発改委の産業政策の策定と実施過程における役割が弱まって

いった。

計画、規画を通じて資源を分配する時代がすでに過去のものとなった今、産業政策の策定と実施における主導権を握ることは即ち経済のマクロ・コントロールにおける主導権を握ることにほかならなかった。産業政策の策定と実施の権限は経済の發展過程で管理、審査承認、監督を行うある程度の権限をもたらした。これは经济管理官庁にとって非常に魅力的なものであった。その結果、産業政策の策定と実施過程が国务院の各经济管理官庁による計画策定過程の資源分配をめぐる駆け引きの場から、産業政策の策定と実施における主導権を争う駆け引きの場に変わっていった。

国家發改委には審査承認権を有する部門が少なくない。基礎産業司（「司」は日本の中央官庁の「局」に相当—監訳者注）の他、投資司、經濟運行調節局、高技術（ハイテク）司、外資司、經貿司等いずれもプロジェクトや価格等の管理権を保持している。しかし、国家發改委が依然として産業政策の策定過程で相対的に主導的な地位にあるとはいえ、市場化が進み、産業政策の手段や形式の種類も増えていることから、産業によっては主導権が国家發改委の手中にあるとはいえなくなっている。

たとえば産業技術政策は21世紀初頭の産業政策体系のなかでその地位を高めており、工業情報化部、科学技術部が産業技術政策とイノベーション政策の策定において大きな権限を獲得している。このうち科学技術部は自主的イノベーションを奨励する一連の比較的整った政策を策定することによって、産業政策体系のなかで相対的に独立した体系をつくり上げた。

外資参入政策の審査承認および確認許可については国家發改委が主導しているが、商務部もWTOの関連規定を後ろ盾に大きな影響力をもっている。たとえば自動車工業の合併企業の外資持株比率が50%を超えてはならないという規定に対しては、外資の持ち株比率をさらに高めたい商務部が国家發改委と駆け引きを行っており、商務部は中国（上海）自由貿易試験区の外資参入審査でも主導的地位を保っている。

国土資源部は土地利用の審査承認権をもっているため、プロジェクトの実

際の審査承認、実行過程で大きな権限を有している。

2. 国家發展改革委員会の対応

他のマクロ・コントロール部門の権限と政策決定への影響力が相対的に上がっており、とくに財政官庁や金融官庁にそれがよく現れている。計画経済体制の下では、財政官庁、金融官庁は計画に基づいて財政資源、金融資源の配分を行っていた。21世紀に入ってから、財政政策、金融政策の決定や財政手段、金融手段の運用において相対的に独立性を獲得し、国家發改委の財政官庁、金融官庁に対する影響力は低下し、財政政策、金融政策に対する影響力も低下した。

そして、地方の財力が上がり、資源配分能力も向上したことから、地方政府が産業政策をどのように実施し徹底していくかを決め自由に活動できるようになった。2013年の政府機構改革により、国家發改委の多くのプロジェクト審査承認権が取り消され、地方政府に移譲された。これにより国家發改委の実際の権限はさらに低下した。

また、政府機構改革が進むにつれて一般大衆が政策決定に参加する機会が増え、そのルートも増加した。中国が加盟する国際組織や締結した国際条約も増え続け、国家發改委が他の経済管理官庁に関与できる影響力に制約が生じた。たとえば2001年のWTO加盟後、産業保護政策の策定と実施は中国のWTO加盟時のコミットメントに従わなければならなくなっただけでなく、主導権もかなりの程度で商務部に移行した。

改革が進むにつれ、中央が国家發改委の具体的な経済事務への管理権限の縮小を図った。さらに他の官庁や一般世論の圧力を受けて、国家發改委は管理方式を変えざるを得なくなった。具体的には内部機構の簡素化、國務院が定める具体的機能から人員編制まで、国家發改委が産業政策を具体的に実行に移す際にも、原則的指導を実施しないわけにはいかないが、他の官庁に具体的な実行を委託し、他の官庁と共同で実施することとなった。

また、専門知識の不足や情報の非対称性などにより、国家發改委はマクロ・コントロールに精通した官庁ではあったが、産業内の技術、産業問題に対してはそれほど明瞭に理解していなかったため、これが原因で業種仲介機構や専門家、企業家の役割が大幅に増大した。これらがこれまでの工業専門管理官庁に取って代わったといえる。

最後に、中国経済界およびその他の経済管理官庁、学会には一貫して国家發改委に過度の権限が集中しており、市場メカニズムを発揮させる改革を阻んでいるのではないかという論調が存在する。したがって国家發改委もやむなく、できるだけ経済への過剰な関与を減らし、政策の策定と実施において他の官庁と一般大衆の意見を聞かざるを得なくなった。

第4節 事例研究——新エネルギー自動車の産業政策の策定と実施——

本節では、産業政策の策定と実施における国家發改委の主導権が相対的に低下したことを、新エネルギー自動車の産業政策の策定と実施を事例として、確認することにする。

1. 「自動車産業の調整と振興規画」の策定

自動車産業政策の策定、とりわけ総合的な自動車産業政策の策定は、これまで国家發改委が主導してきた。しかし、比較的早くから新エネルギー自動車の開発を進めてきたのは科学技術部や工業情報化部だった。

「九五」計画の間（1996～2000年）、科学技術部などの部門は関係する研究プロジェクトに5000万元の経費を投入した。科学技術部が援助した「クリーンカー・アクション」において、電気自動車のプロジェクトが占めていた比率は決して大きなものではなかった。電気自動車を真に中国の新エネルギー

自動車の開発の核心的なものとしたのは、「十五」計画の段階である。当時同済大学新エネルギー自動車工程センター主任の万鋼氏（2007年4月に科学技術部部長に就任—監訳者注）をチーフとして、13名の専門家で構成された重要特定プロジェクト専門家チームは、中国の新エネルギー自動車の開発のために、重要な意義をもつ「三縦三横」（「三縦」とはハイブリッド自動車、電気自動車、燃料電池自動車。「三横」とはマルチ電源連系システム、駆動制御システムと電池制御システムのこと）総合路線を提出して、研究開発と産業化の理念を明確に示した。

「十五」計画の間（2001～2005年）、新エネルギー自動車はおもに国による財政投入が主で、大学等が研究プロジェクトを担当したが、企業はまだ積極的ではなかった。2001年に電気自動車特定プロジェクトプランニングチームが設置されてから、ふたつの五カ年規画を経て、中国の新エネルギー自動車は完成車を基盤とし、動力システムを中心として、キーパーツのボトルネックとなっている技術とシステムの集積技術を突破して、基礎研究は絶えず深められ、公共サービスプラットフォーム（検査技術、技術開発、人財育成、情報などに関する公的機関が運営するプラットフォームのこと—監訳者注）が打ち立てられて、「三縦三横」の研究開発の布陣が構築され、省エネと新エネルギー自動車の総合的な研究開発システムが形成されて、新エネルギー自動車という戦略的な新興産業の形成を推し進めた。

「十一五」計画の期間に国が支出した経費は11億6000万元に達し、技術開発や公的サポート、モデル普及等の面の課題270項目をアレンジして、企業や地域などの資金投入は75億元を超えた。科学技術部の指導の下、この重要プロジェクトの総合専門家チームは統一されたプランニングと仕事や人員の手はずを整え、全部で432の組織、1万4600人が重要プロジェクトに関する課題の研究開発事業に参加した。

「十一五」規画を策定する際に、新エネルギー自動車が考慮されたとはいえ、全体的にみるとやはり主要なものは科学研究計画であって、科学技術部によって推進されていた。しかし、2008年にリーマンショックなどによる国

際的な金融危機が発生すると、中央はその影響を受けて中国経済の落ち込みが加速するのを防ぎ、2009年の経済成長8%を維持するという目標を実現するために、4兆元の経済刺激策を打ち出した。国務院は2009年1月から2月にかけて、相次いで自動車産業、鉄鋼業、設備製造業、紡績業、造船業、電子情報産業、軽工業、石油化学工業、非鉄金属工業、物流の十大産業の調整振興政策を打ち出した。「自動車産業の調整と振興規画」は2009年1月14日に開かれた国務院常務会議で原則採択され、最も早く国務院で採択された規画のひとつとなった。

「自動車産業の調整と振興規画」の策定と提出は国家發改委によって主導された。「自動車産業の調整と振興規画」では、「電気自動車の生産と販売は一定の規模に達している。現有の生産能力を改造して、50万台の純粋な電気自動車やプラグインハイブリッドと通常のハイブリッド等の新エネルギー自動車の生産能力を形成して、新エネルギー自動車の販売数が乗用車販売数全体の約5%を占めるようにする。おもな乗用車生産企業は認証を受けた新エネルギー自動車製品をもつこと」を提起し、「電気やプラグインハイブリッドと通常のハイブリッド」を新エネルギー自動車として、普及・育成するというのが国家發改委の意見であった。これ以前には科学技術部は水素燃料自動車をより重視していた。しかし産業化の段階に到ると、明らかに国家發改委がより大きな影響力をもっていた。国家發改委の関係機関はプラグインハイブリッド自動車の開発に大きな関心を示していた。

国際的な金融危機に適切に対応するために、国務院は国家發改委の主導の下で「国家戦略的新興産業發展規画」を策定した。まず、国家發改委は関係する専門家、業界団体（中国語で「業種協会」）、企業家との討論会を組織し、その後十分な討論と検討に基づいて、七つの大きな戦略的新興産業を確定した。それに基づいて具体的に重点的な新製品の特定アイテム規画をさらに確定した。そのなかで新エネルギー自動車は戦略的新興産業に選定され、育成されることとなったが、ここでも国家發改委は決定的な役割を果たした。

「国家戦略的新興産業發展規画」の新エネルギー自動車に関する部分を策

定する際に、国家発改委産業協調司は何度も討論会を開き、自動車産業関連の業界団体、自動車企業、技術的な専門家の意見を聴取した。しかし一部の意見は採用されず、たとえばハイブリッド自動車がまず普及されるべきだとの意見もあったが、現在まで政府レベルでは十分に重視されていない。

2. 「省エネ・新エネルギー自動車産業発展規画」の策定と実施

2012年6月に国務院が公布した「省エネ・新エネルギー自動車産業発展規画（2012～2020年）」の策定と実施過程では、おもに自動車工業協会が具体的に組織し、調整、具体化する役割を果たした。たとえば、自動車工業協会は「TOP10」新エネルギー自動車産業連盟を組織して、自動車工業の十大企業を組織して、共同で新エネルギー自動車のキーテクノロジーの難問解決を図ることとした。

「国家戦略的新興産業発展規画」が実施されると、新エネルギー自動車は地方政府や業界団体、企業に重視されるようになった。「十一五」規画の後期には、新エネルギー自動車のデモンストレーション運転が始まり、研究開発の成果がマーケットに出始めた。その時変化が現れた。

「国家戦略的新興産業発展規画」を具体化するには、戦略的な新興産業それぞれの特定項目についてのプランの策定が必要である。そのうちの「省エネ・新エネルギー自動車産業発展規画」の策定は、従来の発改委の主導から、工業情報化部の主導に改められ、工業情報化部装備工業司が具体的な策定に当たることとなった。

「省エネ・新エネルギー自動車産業発展規画」の初稿は国務院で審議された時に、「技術的な路線が不明瞭」とされて差し戻され修正された。国家発改委に属する中国国際工程諮詢会社が国務院発展研究センターや中国社会科学院、自動車工業協会等の学者や専門家を招集して討論会を開き、学者や専門家の意見に基づいて、規画の改定版を作成して、工業情報化部が再び国務院に報告し、2012年6月12日に公布、施行された。

改正された「省エネ・新エネルギー自動車産業発展計画」では、新エネルギー自動車を「新しい動力系統と、完全に、またはおもに新しいエネルギー駆動メカニズムに依拠する自動車であって、おもに電気自動車やプラグインハイブリッド車および燃料電池車が含まれる」とした。また省エネ車を「内燃機関をおもな動力システムとして、総合モードの燃料消費量が次段階の目標値を超える自動車」とした。そして「省エネ・新エネルギー自動車の開発は、自動車の燃料消費量を減らし、燃料の需要供給の矛盾を緩和し、排気ガスの排出を減らし、大気環境を改善し、自動車産業の技術進歩と最適化高度化を促す重要な措置である」とした。

「省エネ・新エネルギー自動車産業発展計画」の策定と実施では、自動車工業協会や企業および技術面の専門家の意見が大きな役割を果たした。たとえば、スーパーキャパシタ（電気二重層を利用して蓄電量を高めたコンデンサ）電気自動車の研究製造と開発はおもな方向とはされなかったものの、技術的な権威（科学院院士、工程院院士）が強く主張したため、研究製造やデモンストラーションの合法性を獲得した。新エネルギー自動車の技術的基準（たとえば、新エネルギー自動車の航続距離、電池の種類など）を具体的に策定する際には、関係する科学研究機関と専門家が主導的な地位にあることがわかる。

明らかに新エネルギー自動車産業政策の策定過程でその主導権には変化が生じていた。

3. 新エネルギー自動車のモデル普及事業の展開

新エネルギー自動車のモデル普及事業の展開の主導権は財政部と科学技術部が握った。

2009年1月23日、財政部と科学技術部は「省エネ・新エネルギー自動車のモデル普及の試験的事業を展開することに関する通知」を公布した。この「通知」は次のように指摘している。

「国务院の『省エネ、排出削減』と『節油節電業務の強化』、『産業の転換

と高度化を制約している重要なキーテクノロジーの突破に力を入れて、戦略的な産業を丹念に育成する』という戦略方針の精神に基づいて、自動車の消費を拡大して、自動車産業の構造調整を加速し、省エネと新エネルギー自動車の産業化を推進するために、財政部と科学技術部は、北京、上海、重慶、長春、大連、杭州、済南、武漢、深圳、合肥、長沙、昆明、南昌等の13の都市で、省エネと新エネルギー自動車のモデル普及事業を展開して、財政政策で公共交通とタクシー、公務、環境衛生、郵政等の公共サービス分野で率先して省エネと新エネルギー自動車を使用することを奨励し、使用する機関の省エネ・新エネルギー自動車購入に対して助成する。その際、中央の財政部門は省エネと新エネルギー自動車を購入、配備に重点的に助成し、地方の財政部門も関係する設備施設の建設およびメンテナンスに助成する。財政資金の管理を強化し、資金の使用効果を高めるために、われわれは『省エネ・新エネルギー自動車のモデル普及の財政的な助成資金の暫定的な管理方法』を制定し、ここに印刷配布するので、このように実行されたい。」

この政策文書の中心的発行機関である財政部が新エネルギー自動車のモデル普及事業において具体的な政策の策定と実施を主導している。

明記すべきは、國務院の規定に基づく、新エネルギー自動車のモデル普及事業は、財政部と科学技術部、工業情報化部、国家発改委が共同で実施することになっていたということだ。しかし、具体的な業務の実施からみて、国家発改委は補助的な地位になっている。目下、新エネルギー自動車のモデル普及事業の経験の総括と政策の修正も財政部が主導している。

新エネルギー自動車のモデル普及事業では、地方政府も比較的重要な役割を発揮している。地方政府は新エネルギー自動車の購入に対して、中央と同額の助成をするため、おもに地元の自動車企業に助成するという政策を採用している。そのため財政部が2度目のモデルプロジェクトを始動する際に、元々の政策を修正せざるを得なくなっている。なかには考慮の末に撤退を選択する地方政府もある。

一部の地方政府は、中央と幾分異なる新エネルギー自動車のモデル普及政

策をとっている。たとえば、山東省政府の新エネルギー源の路線バスに対する助成政策では、レンジエクステンダー式とハイブリッドの路線バスだけでなく、天然ガスの路線バスも助成対象としている。2013年10月下旬に山東省財政庁はその行政区域内の大型乗用車製造企業と路線バス企業に「山東省の新エネルギー都市公共交通自動車のモデル普及資金の管理に関する暫定的な方法」を通達して、「新エネルギーとクリーンエネルギーの自動車の産業化をさらに推進し、環境を守り、エネルギーを節約するために」省政府によって特定項目の財政的な資金を手配して、省エネと新エネルギー自動車の普及事業をサポートすると述べた。山東省の政府にとっては、路線バスの省エネと二酸化炭素の排出削減効果が助成するか否かを決める唯一の基準であって、どのような方式、どのような技術路線をとるかはあまり重要ではないようだ。

以上の分析より、中国政府のハイテク産業政策の策定と実施の面では、国家發改委が基本的には主導的な地位を保持している。しかし新しい技術や新しい産業は技術、産業化の面では比較的大きな不確定性を有していること、具体的に推進していくプロセスは比較的複雑なこと、産業政策の手段と権力の配分が必ずしも国家發改委の手中にないことなどから、ハイテク分野での産業政策の策定と実施の過程では、主導権には一定の「流動性」が発生し、実施過程ではさらにそうになっているといえる。

第5節 産業政策の策定、実施過程での駆け引き

本節では、産業政策の策定と実施過程において、さまざまな段階で国家發改委と他の官庁とのあいだで駆け引きが行われている実態を明らかにする。

1. 提起段階

産業政策の策定過程では、とくに産業政策の提起段階で産業政策の議題や

方向性をめぐりおもに国家発改委と工業情報化部、科学技術部とのあいだで駆け引きが行われている。

産業政策の議題と方向性が基本的に一致した後、具体的な産業政策を策定する段階では財政部、環境保護部、中国人民銀行が軽視できないアクターとして参加する。この段階において、財政部、環境保護部、中国人民銀行、国家税務総局の意見は産業政策の実際の形態に重大な影響を及ぼす。たとえば、ある産業に対する税金上の優遇や財政補助を実施しようとしても財政部、国家税務総局の同意がなければ難しい。

近年は業界団体等の仲介機構が業種企業の利益を代表し発言権を増している。これらの機構は往々にして専門家としての視点から賛成や反対の意見を出すが、こういった意見は強い権限による下支えがなくても、その専門的な経験や知識に支えられており影響力をもっている。

これまでの工業専門管理官庁が廃止されてから、各業界団体が関連産業の代表者となり、産業や企業の利益を直接維持、反映できるようになっている。しかし業界団体がある程度の政府色を帯びた民間機構となったことから、業界団体と国家発改委とのあいだには資源の奪い合いはみられなくなり、双方の意見交換や協調が多くみられるようになった。

この段階においては他の官庁も意見を発表することができる。産業政策に対して比較的強い影響力をもつ部門は財政部、環境保護部、科学技術部、商務部である。環境保護部は産業技術政策、産業の配置、製品発展に対して比較的強い発言権をもつ。科学技術部は新しい技術や新製品の研究と製造という視点から自らの考えを有し、商務部は製品や技術の輸出入という観点から意見を提出する。指摘すべき点は、新しい産業の誕生、促進や新しい技術の研究、製造面で、国家発改委と科学技術部が時にせめぎ合っている点である。たとえば新エネルギー自動車の研究と製造において、科学技術部は水素燃料自動車に強く関心をもっているが、現在のプラグインハイブリッドカーを主体とする動向は国家発改委の後押しによるものである。財政部は財政手段の行使に対して決定的な役割を果たしている。

2. 策定段階

産業政策策定段階においては市場を独占しているような石油関連企業、国家电网等の大企業も強い発言権をもつ。しかしながら近年は世論にこういった独占企業に対する批判があることから、その影響力もいくらか低下している。国家発改委は政策策定に際し、公聴会を開くといった方法でこれら独占企業の影響を弱めることもある。

このような駆け引きは大方の場合互いに妥協することで合意に達している。当然、国家発改委の意見が上位にあって主導的役割を果たすことが多いが、策定段階は、関係官庁と仲介機構、企業が協議する場としての役割に変化している。

策定段階では、実際は部門の機能と権限に基づく分業が行われている。通常は、業種全体にかかわる政策（「自動車工業産業政策」や「鉄鋼業産業政策」など）は国家発改委が決定を主導する責任を負い、産業発展にかかわる具体的な政策や、ある業種の細かい分野の政策は関係主管官庁が策定している。物流業を例にとると、国家発改委は産業発展にかかわる全体計画を担当し、商務部は国内の商業物流業や海外貨物代理等の政策を担っている。交通運輸業では、国家発改委が道路、鉄道、空港の全体計画および重大プロジェクトの審査承認の責任を負い、交通運輸部が具体的な政策を担当する。また自動車工業では国家発改委が発展政策の策定に責任を負うが、自動車工業技術標準や燃料消費標準、公告管理等の政策の策定と実施は工業情報化部が担当する。

策定過程における重大な法律問題等は、国家発改委が事前に全国人民代表大会の関連委員会と協調を図る。政策問題が法改正や立法にかかわる場合は、全国人民代表大会の関連委員会の主導で国家発改委が改正の意向を提出する。

3. 実施段階

産業政策の実施段階ではさらに複雑な駆け引きをみることができる。まず、実施段階では予測しがたい細かな問題が多く発生するため、当初の構想通り実施することは難しい。関係部門がこれを受けて産業政策の策定時にもっていたそれぞれの見方を主張する。たとえば「自動車工業産業政策」で定められた「自主開発新製品に対する財政補助」の政策は財政部が同意していないため、実施にこぎつけていない。

実施段階で、国家発改委は督促、監督の役を担い、具体的な任務の実施は関連政府部門に委託することが多い。当然、規画や重大プロジェクトにかかわるものについては国家発改委が非常に具体的に管理している。規画や重大プロジェクトにかかわるものは官庁の実際の中核となる権限を表すからである。たとえば国家発改委はエネルギー発展計画の策定を担っているだけでなく重大エネルギープロジェクトの具体的な審査承認も担当している。地方政府が大型エネルギープロジェクトを実施しようとするならば、必ず国家発改委の審査承認を得なければならない。

産業政策と関係官庁の利益や権限が衝突した場合、関係官庁は所定の政府権限、機能の枠組みのなかで「合法性」を有していることから、国家発改委も折り合わないわけにはいかない。

また具体的に監督、実施する部門が異なることが多いため、事実上、国家発改委は補助的立場にある。たとえば、新エネルギー自動車の大都市運用試験実施では財政部が主導的地位にある。新エネルギー自動車試験実施の財政補助は財政部が承認し、実施するからである。財政資金の使用効果も当然財政部が主導して監督している。

さらに地方政府と国家発改委とのあいだでも駆け引きが存在する。この場合の多くは地方政府が協議を通じて政策に対する異なる見解についてより上層からの政治的支持を得る等の方法で対処している。たとえば中央が戦略的

新興産業を發展させるよう強調した場合、地方政府はこの政策を利用し、独自に、エネルギー消費量も多く、汚染のひどい企業を發展させてきた。地方政府のこのようなやり方に対し、国家發改委は一般的に事後承認するしかない。地方政府は掌握している資源と政策についてどんどん拡大解釈することから、当初中央が策定した政策と完全に異なってしまうことが往々にして発生する。

産業政策の実施と監督の徹底はこれまでなかなかうまくいっていない。詳細で実施可能な政策手段に欠けるからである。最近中央が環境への影響を重視し、強制型の環境政策を策定したことは注視しなければならない⁽⁷⁾。

おわりに——今後の見通し——

以上より、国家發改委は1990年代末以降、産業政策の策定と実施過程において批判を受けてきたが、現在でも中核的な地位を維持し、基本的な権限を確保していることがわかる。

しかし計画経済体制の解体と競争型分野における政府投資の低下に伴って、規画やプロジェクト投資のコントロールを通じて産業の發展に影響を与えられる範囲が狭まった。また他の産業政策手段が相対的に独立性を獲得したため、国家發改委の産業政策の策定と実施過程における地位と役割は相対的に低下した。

今後10～15年間で国家發改委の産業政策の策定と実施過程における地位はどのようなものとなるだろうか。筆者は、国家發改委は依然として中核的な地位にあり、重要な影響を及ぼし続けるだろうと考える。当然、他の関係政府部門の影響力と発言権が徐々に増してくることも考えられる。

筆者がこのような結論を出した理由は、現在の中国政府の経済のマクロ・コントロールのメカニズムからみると、まだ国家發改委に代わる政府部門が見あたらないからである。また国家發改委ほどの経験と能力を擁する政府部

門もなければ、コントロール手段（権限）を有している政府部門もない。

2013年11月の18期3中全会の「決定」には次のように記載されている。「積極のかつ穏当に、市場化改革を広く深く推し進め、政府による資源の直接配分を大幅に減らし、資源の配分は市場の規則と市場価格、市場競争に従って行い、効果と利益、効率の最大化を図る。政府の職責と役割はおもに安定したマクロ経済を保ち、公共サービスを強化しよりよいものとし、公平な競争を保障し、市場の監督管理を強化し、市場の秩序を維持し、持続可能な発展を推進し、ともに豊かになれるよう促進し、市場の失敗を補う」^{〔8〕}。中央が経済をマクロ・コントロールするには然るべき能力と経験を備えた经济管理官庁に頼らなくてはならない。国家発改委は今も十分な権威と地位を備えており、産業政策の策定と実施過程での中核的地位を保持している。

産業政策が経済政策体系に占める地位からみると、2020年までは産業政策が依然としてマクロ経済政策のなかで重要な地位を占めるだろう。18期3中全会の「決定」は「マクロ・コントロール体系を健全化する。マクロ・コントロールのおもな任務は経済の総量バランスを保ち、重大経済構造の協調と生産力の配置の最適化を促進し、景気循環の波による影響を抑え、区域的、系統的风险を回避し、市場予測を安定させ、経済の持続的かつ健康的な発展を実現することである。国家発展戦略と規画を指針とし、財政政策と金融政策を主要な手段としたマクロ・コントロール体系を健全化し、マクロ・コントロールの目標設定と政策手段運用体制づくりを推進し、財政政策、金融政策と産業、価格等の政策手段の相互協調と呼応を強化し、状況をみながら決定できる水準を引き上げ、マクロ・コントロールの予見性と妥当性、協同性を向上させる。世界のマクロ経済政策協調に参加できるメカニズムを構築し、国際経済へ対処する構造を整える」^{〔9〕}としている。中国政府によるマクロ・コントロールにおいて産業政策が占める地位に変化がないことは明らかである。産業政策体系の存在とこれが発揮する作用が、産業政策の策定と実施において国家発改委に比較的大きな影響力をもたせているのである。

〔注〕 _____

- (1) 1952年11月に国家計画委員会として設立された。
- (2) 高培勇・張斌・王寧主編『中国公共財政建設報告2013』中国社会科学文献出版社、2013年。
- (3) 中華人民共和國國家統計局固定資産投資統計司編『中国固定資産投資統計年鑑2011年』中国統計出版社、2011年。
- (4) 『經濟參考報』2013年7月4日。
- (5) 1998年の改革で国家發改委の機能を次のように確定した。基本建設の規模、投資の使い道、大中型の建設プロジェクトの確定に責任を負う。大中型建設プロジェクトの論証、関連プロジェクト間のバランスに責任を負う。FSレポートと計画設計任務書の審査認可。これらの機能を有することで、国家發改委は投資に対し絶対的な影響力を有する。
- (6) 機構設置上、国家發改委の業種管理機構は、「処」（日本の中央官庁の「課」に相当—監訳者注）レベルにすぎないが、工業情報化部の業種管理は「局」レベルである。そのため、人力資源、専門水準、管理能力で工業情報化部の方が格上である。
- (7) 例えば、ある地方のプロジェクトが中央の環境保護に関連する法律、法規、政策に違反すれば、是正されるまで中央は当該地方のすべてのプロジェクトの審査、認可の申請、審査を停止するという規定が制定された。
- (8) 「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」（『人民日報』2013年11月16日）。
- (9) 同上

